

Artur Gill

Podmioty wykonujące administrację publiczną w świetle literatury międzywojennej

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 113-121

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Artur Gill**

PODMIOTY WYKONUJĄCE ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ W ŚWIELE LITERATURY MIĘDZYWOJENNEJ

I. Artykuł w zwięzły sposób omawia podmioty i inne jednostki wykonujące administrację publiczną, wskazując na ich najistotniejsze, konstytutywne elementy. Został opracowany na podstawie literatury polskiej pochodzącej z okresu międzywojennego. Stanowi źródło podstawowych informacji na temat katalogu ciał publicznych, które w tamtym okresie realizowały cele publiczne. Może więc być traktowany jako przyczynek do badania historii myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego. Przywoływanie poglądów i koncepcji występujących w polskiej administratywistyce międzywojennej nie powinno być oczywiście postrzegane jako cel sam w sobie. Jest jednak czymś ważnym i wartościowym. Obrazuje bowiem, jak bogate są tradycje polskiej nauki prawa administracyjnego (stanowiącej przecież część polskiego dziedzictwa kulturowego), wskazuje na jej ciągłość i powiązanie z europejską myślą prawniczą, a także na jej powszechność. Owe koncepcje (poglądy) nie mogą, co prawda, stanowić źródła prostych recept, które mogłyby zostać wykorzystane obecnie przy konstruowaniu nowych instytucji prawnych lub reaktywowaniu instytucji w ostatnich dziesięcioleciach zarzuconych. Ich przypominanie stanowi jednak z pewnością ważkie poszerzenie toczących się w tych kwestiach dyskusji, ich doktrynalną podbudowę.

II. Mówiąc o wykonywaniu administracji publicznej mam na myśli przede wszystkim wykonywanie administracji władczej (działanie w ra-

* Dr Artur Gill – Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

mach *imperium* władzy państwowej). Pełnia tego władztwa należy do państwa, które może w sposób jednostronny ustalać sytuację prawną osób usytuowanych na zewnątrz organizacji państwowej (jednostek i zrzeszeń jednostek) wydając decyzje administracyjne (zarządzenia, orzeczenia) i inne akty indywidualne, a dalej, może owe rozstrzygnięcia wprowadzać w życie własnymi siłami, bez potrzeby wdrażania egzekucji sądowej (komorniczej). Wierzyciel obowiązku o charakterze publicznoprawnym samodzielnie opatruje tytuł egzekucyjny (wydane zarządzenie lub orzeczenie) rygiorem wykonalności (inaczej: wystawia tytuł wykonawczy) i kieruje go do wykonania w ramach postępowania przymusowego (egzekucyjnego) prowadzonego przez administracyjny organ egzekucyjny. W ramach postępowania przymusowego organ egzekucyjny może posłużyć się, obok innych środków, przymusem bezpośrednim. To właśnie państwo posiada monopol na stosowanie siły fizycznej, która jest określana jako *ultima ratio (regum)*. Obok administracji władczej wykonywana jest także administracja świadcząca (tzw. *gestia*). Państwo sytuuje się tutaj w pozycji podmiotu operującego wyłącznie na obszarze prawa prywatnego (*dominium*). Zamiast posługiwania się środkami władczymi państwo podejmuje określone czynności prawne na zasadach równorzędności z innymi podmiotami (np. zawiera umowy).

III. Państwo przekazuje pewną część posiadanego władztwa (*imperium*) innym podmiotom i jednostkom, które zostały utworzone lub uznane przez państwo, głównie związkom i zakładom publicznoprawnym. Wykonywanie administracji publicznej należy zatem bezpośrednio do państwa, innych publicznych osób prawnych (związków publicznoprawnych, samoistnych zakładów publicznych), a także – wyjątkowo – do osób prawa prywatnego (np. koncesjonariuszy). Związki publicznoprawne i samoistne zakłady są z prawnego punktu widzenia – z uwagi na ich prawne wyodrębnienie – osobami. Nie wszystkie jednak jednostki, które wypełniają funkcje z zakresu administracji publicznej posiadają osobowość prawną. Artykuł musi zatem traktować także o jednostkach, które osobowości prawnej nie posiadają (niesamoistnych zakładach publicznoprawnych, niektórych przedsiębiorstwach publicznych). Jednostki takie korzystają z podmiotowości prawnej jednostki macierzystej i nie działają we własnym imieniu. W okresie międzywojennym występowały: związki publicznoprawne, zakłady publicznoprawne, przedsiębiorstwa publiczne i przedsiębiorstwa koncesjonowane. Zostaną one kolejno omówione.

IV. Mówiąc o publicznych osobach prawnych mamy na uwadze przede wszystkim związki publicznoprawne. Związki (inaczej: korporacje) to

zrzeszenia jednostek wyposażone w osobowość prawną¹. Stanowi ona konstytutywną cechę związku. Korporacje publiczne wyróżnia od korporacji prywatnych (np. spółek prawa handlowego, stowarzyszeń): a) sposób powstania i charakter członkostwa, b) wyrażony w nadzorze stosunek do państwa, c) środki działania. Najszerzą korporacyjną osobą prawną jest państwo.

Ad. a) Są to organizacje przymusowe. Ich powstanie tylko w niewielkim stopniu zależy od woli członków, a członkostwo wynika z określonego w ustawie stanu faktycznego i prawnego. Wyjątkowo tylko (np. gdy korzyści jakie przynosi powstanie związku są duże) decyzję co do utworzenia związku pozostawia się samemu zainteresowanemu. Tak będzie np. w przypadku związków międzykomunalnych².

Ad. b) Nadzór państwa nad korporacjami publicznymi nie ogranicza się do tzw. nadzoru policyjnego, jaki państwo rozciąga nad korporacjami prywatnymi. Jest to nadzór o charakterze wzmożonym. Władze nadzorcze wyposażone są w środki o charakterze pozytywnym (np. przymusowe zastępcze wykonanie zadań związku). Na korporacjach publicznych ciążą bowiem określone obowiązki wobec państwa. Dlatego też władze nadzorcze nie mogą ograniczyć się do czuwania, aby korporacje nie naruszały przepisów prawa, przeciwnie, dbają aby owe obowiązki były rzeczywiście wykonywane³.

Ad. c) Środki działania w jakie wyposażone zostały korporacje publiczne różnią się od środków dostępnych korporacjom prywatnym. Władza jaką dysponują organy korporacji publicznych przekracza granice charakterystycznej dla korporacji prywatnych władzy dyscyplinującej⁴ (władztwa korporacyjnego). Władza ta nie jest ograniczona do członków związku, często obejmuje ona osoby trzecie (np. władztwo przy-

¹ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa, s. 921–922; W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 139 i n.; S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, s. 7 i n., J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 82 i n., A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 34 i n.; R. Sikorski, *Samorząd miejski*, Warszawa 1927, s. 3 i n.; W. S. Wachholz, *Związki publiczne w oświetleniu prawnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 7, s. 585 i n., a także: *Związki samorządowe typu korporacyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 8, s. 678 i n., B. Wasiutyński, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, *Themis Polska*, 1928–1929, t. IV, seria III.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 76–77.

³ Ibidem.

⁴ Władzy tej nie należy mylić z dyscyplinarną.

sługujące samorządowi terytorialnemu). Nadto, z władztwem tym łączy się uprawnienie do posługiwania się środkami przymusu pozytywnego. W przypadku korporacji prywatnych „najwyższym wymiarem kary” dyscyplinującej działania członka będzie wykluczenie ze związku (przymus negatywny). Korporacja prywatna nie może zmusić członka do realnego wykonania obowiązku (pozytywnego działania). Korporacja publiczna natomiast dysponuje częstką przekazanego jej przez państwo władztwa administracyjnego (*imperium*). Oznacza to, że może wprowadzić w życie własne decyzje posługując się przymusem administracyjnym⁵.

Cechą wyróżniającą związki (korporacje) jest to, że ich członkowie biorą udział w tworzeniu organów związku. Od nich także pochodzi akt konstytuujący związek (np. umowa spółki akcyjnej). Mówimy wówczas o tzw. woli immanentnej. Korporacje publiczne jednakowoż stanowią często wyjątek. Tutaj bowiem akt konstytuujący pochodzi najczęściej od państwa (np. ustawa samorządowa)⁶.

Przykładem korporacji publicznych mogą być wszelkiego rodzaju samorządy: terytorialne, gospodarcze, zawodowe, wyznaniowe (np. przedwojenne wyznaniowe gminy żydowskie), narodowościowe i inne. Pojęcia: związek publiczny, korporacja publiczna, oznaczają podmioty wykonujące administrację publiczną, natomiast pojęcie samorządu oznacza formę w jakiej działają te podmioty i – co się z tym wiąże – ich stosunek do państwa⁷.

V. Następną grupę publicznych osób prawnych stanowią zakłady publicznoprawne wyposażone w osobowość prawną (zakłady samoistne), np. uniwersytety. Zakład publiczny jest dostępną tylko podmiotom administracji publicznej formą wykonywania administracji publicznej. Oznacza on pewną wydzieloną organizacyjnie część administracji publicznej stanowiącą jedność techniczną (zakład niesamoistny, niesamodzielny, np.: szkoła, więzienie, biblioteka), bądź nadto jedność prawną (zakład samoistny)⁸. Zakład niesamoistny jest wyłącznie przedłużeniem działalności podmiotu administracji publicznej (państwa, związku publicznoprawnego), formą w jakiej świadczone są usługi z zakresu administracji publicznej. Nie posiadając osobowości prawnej, zmuszony jest korzystać z osobowości prawnej jednostki macierzystej.

⁵ T. Bigo, op. cit., s. 77, 80.

⁶ Ibidem, s. 179.

⁷ Ibidem, s. 154.

⁸ Ibidem, s. 178; W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933, s. 88; A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 57–58.

Różnica pomiędzy zakładem publicznym a korporacją publiczną polega przede wszystkim na tym, że uczestnicy zakładu nie biorą udziału w tworzeniu jego organów. Zakład charakteryzuje się tzw. wolą transcendentną, otrzymywaną z zewnątrz (np. od państwa, związku samorządu terytorialnego)⁹. W korporacji przeważa pierwiastek osobowy, natomiast w zakładzie – rzeczowy.

Zakład publiczny wyposażony jest w środki działania o charakterze władczym: władztwo zakładowe i policję zakładową. Dzięki władztwu zakładowemu zakład publiczny może jednostronnie uregulować stosunek prawny łączący użytkownika (destynatariusza) z organem zakładu. Policja zakładowa natomiast uprawnia do jednostronnego ukształtowania stosunku prawnego jaki łączy organ zakładu z osobami trzecimi. Jej podstawowym zadaniem jest przeciwdziałanie wszelkim niebezpieczeństwom zagrażającym prawidłowemu funkcjonowaniu zakładu. Zarówno władztwo zakładowe, jak i policja zakładowa uprawniają do posługiwania się środkami przymusu administracyjnego¹⁰.

Na pierwszy plan wysuwa się jednak w zakładach działalność o charakterze rzeczowym (np. wytwarzanie określonych dóbr lub świadczenie usług) odsuwająca na dalszy plan działania władcze (np. wydawanie aktów administracyjnych)¹¹. Najczęściej zakład jest wykorzystywany jako forma korzystania z określonego typu rzeczy publicznych: tzw. majątku administracyjnego, służącego administracji bezpośrednio do wypełniania zadań publicznych¹².

VI. Kolejną obszerną grupę „ciał publicznych” stanowią przedsiębiorstwa publiczne. Mówiąc o przedsiębiorstwach publicznych mamy na myśli przedsiębiorstwa tworzone przez państwo i przez inne związki publicznoprawne (głównie przez jednostki samorządu terytorialnego).

Elementem odróżniającym przedsiębiorstwa publiczne od zakładów publicznych jest cel, dla którego zostały powołane. Służą one bowiem przede wszystkim dostarczaniu środków finansowych (państwu, innemu związkowi publicznoprawnemu). Dlatego też w tworzonych klasyfikacjach rzeczy publicznych zalicza się je do tzw. majątku skarbowe-

⁹ T. Bigo, op. cit., s. 179. Wyjątek stanowi tzw. „zakład samorządowy” – np. uniwersytet; patrz także: J. Hubert, *Ogólne stanowisko prawne Uniwersytetu Poznańskiego (Przyczynek do nauki o zakładach publicznych według prawa obowiązującego w b. Dzielnicy Pruskiej)*, Poznań 1925, s. 22 i n.

¹⁰ T. Bigo, op. cit., s. 200; A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 59.

¹¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 82.

¹² Ibidem, s. 144.

go (fiskalnego). Jako źródło dochodów, służą pośrednio celom administracji publicznej. Powyższe kryterium nie jest jednak wystarczające. Występują bowiem przedsiębiorstwa służące bezpośrednio celom administracji publicznej (zaspokajając określone potrzeby społeczne), a także zakłady przynoszące poważne zyski. Istotniejszym kryterium będzie zatem kryterium środków działania.

Przedsiębiorstwo publiczne nie posiada z reguły uprawnień władczych, nie rozporządza władztwem administracyjnym. W swej działalności porusza się ono na obszarze prawa prywatnego, dostępnym dla przedsiębiorstw prywatnych¹³. Zakład publiczny natomiast uprawnienia takie – jak podkreślono – posiada.

Formy w jakich działały przedsiębiorstwa publiczne były wspólne dla większości krajów kontynentalnej Europy. Wykształciły się one w długim toku rozwoju. Formy charakterystyczne dla polskich przedsiębiorstw okresu międzywojennego odnajdujemy w latach powojennych np. w Niemczech¹⁴.

Z punktu widzenia form organizacyjnych wyróżniano trzy zasadnicze grupy przedsiębiorstw publicznych:

1. Przedsiębiorstwa pozostające pod własnym zarządem publicznoprawnym, a wśród nich:
 - a) przedsiębiorstwa niewydzielone z administracji publicznej (nie posiadając osobowości prawnej korzystały one z podmiotowości związku macierzystego),
 - b) przedsiębiorstwa wydzielone z administracji publicznej (wydzielenie z administracji związku samorządowego mogło polegać na: wydzieleniu budżetowym, kasoworachunkowym, wydzieleniu majątku przedsiębiorstwa z ogólnego majątku związku i nadaniu odrębnego statutu; przedsiębiorstwo wydzielone z administracji publicznej nie posiadało jednak osobowości prawnej),
 - c) przedsiębiorstwa o odrębnej osobowości prawa publicznego.
2. Przedsiębiorstwa pozostające pod własnym zarządem prywatnoprawnym (w których 100% udziałów, akcji należało zazwyczaj do państwa lub innego związku publicznoprawnego), a wśród nich:
 - a) przedsiębiorstwa w formie spółki akcyjnej,
 - b) przedsiębiorstwa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,

¹³ Ibidem, s. 81; A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 37.

¹⁴ K. Kappelmaier, *Die Wahl der Rechtsform kommunaler Wirtschaftsbetriebe*, München 1969, s. 19.

- c) przedsiębiorstwa w formie spółdzielni,
 - d) przedsiębiorstwa prowadzone w innych formach (spółki jawnej, spółki komandytowej, formie specjalnej polegającej na wciągnięciu przedsiębiorstwa do rejestru handlowego, tzw. *régie intéressée* itd.).
3. Przedsiębiorstwa mieszane z udziałem państwa lub innych związków publicznoprawnych¹⁵.

Powyższe zestawienie zostało raczej sporządzone pod kątem ekonomicznym (gospodarczym), niż *stricto* prawniczym. Dlatego też, w części dotyczącej przedsiębiorstw pozostających pod własnym zarządem publicznoprawnym, pojęcie tych przedsiębiorstw nie pokrywa się z pojęciem przedsiębiorstwa jako tworu prawa prywatnego (gospodarczego). Z punktu widzenia prawa administracyjnego, przedsiębiorstwa pozostające pod własnym zarządem publicznoprawnym (zarówno wydzielone, jak i niewydzielone z administracji publicznej) były niesamoistnymi zakładami publicznymi. Do podmiotów wykonujących administrację publiczną (publicznych osób prawnych) zaliczymy natomiast przedsiębiorstwa o odrębnej osobowości prawa publicznego.

Państwo (inny związek publicznoprawny) mogło powierzyć wykonywanie administracji publicznej także przedsiębiorstwu pozostającemu pod własnym zarządem prywatnoprawnym (np. spółce prawa handlowego) lub przedsiębiorstwu mieszanemu.

VII. Jak wyżej wspomniano, wykonywanie administracji publicznej można było powierzyć także osobom prawa prywatnego. Przedsiębiorstwu prywatnemu (np. spółce akcyjnej) były w takim przypadku nadawane uprawnienia z zakresu administracji publicznej (charakter użyteczności publicznej). Nadanie takich uprawnień następowało w drodze aktu administracyjnego, tzw. koncesji, wyjątkowo w drodze ustawy.

Stosunek prawny jaki łączył koncedenta (państwo, inny związek publicznoprawny) z koncesjonariuszem (przedsiębiorstwem koncesjonowanym) miał charakter publicznoprawny. Natomiast stosunek prawny jaki łączył koncesjonariusza z osobami trzecimi miał zazwyczaj charakter prywatnoprawny. Mimo to, koncesjonariusz dysponował, w pewnym zakresie, władztwem administracyjnym. Mógł np. posiadać prawo do wyłączenia (złożenia w tej sprawie wniosku), policję zakładową, czy przywilej egzekucji administracyjnej. Jednocześnie koncesjonowa-

¹⁵ L. W. Bigeleisen, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931, s. 117 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim. (Studium finansowe)*, Wilno 1934, s. 75 i n.

ne przedsiębiorstwo podlegało wzmożonemu nadzorowi państwa (innego związku publicznoprawnego). Koncedent mógł np. zatwierdzać pewne akty przedsiębiorstwa (np. taryfy opłat)¹⁶.

Przykład wykorzystania omawianej instytucji zawiera ustawa z 29.3.1933 r. o rzeźniach z prawem wyłączności (Dz.U. Nr 32, poz. 280), uprawniająca organy stanowiące gmin miejskich, liczących co najmniej 25 000 mieszkańców, do przyznawania koncesji na prowadzenie rzeźni z prawem wyłączności (tzn. takiej w odniesieniu, do której istnieje np. przymus uboju wszystkich lub niektórych zwierząt). I tak, nadanie uprawnień władczych następowało w drodze jednostronnego aktu administracyjnego (uchwały organu stanowiącego danej gminy). Natomiast upoważnienie do prowadzenia rzeźni na prawach wyłączności następowało w drodze tzw. umowy koncesyjnej, która określała wzajemne stosunki pomiędzy koncedentem a koncesjonariuszem. Umowa ta miała również charakter publicznoprawny. Ustawa nie zakazywała jednak nadania tej umowie, w pewnym zakresie, charakteru umowy cywilno-prawnej¹⁷.

VIII. Na tym kończy się wyliczenie podmiotów wykonujących administrację publiczną. Podmioty samodzielnie wykonujące administrację publiczną, tj. korzystające z prawnego wyodrębnienia, współtworzą zdecentralizowany system sprawowania administracji publicznej. Decentralizacja (w odniesieniu do władzy wykonawczej, a nie ustawodawczej) to taki sposób organizacji życia publicznego, który zakłada istnienie dużej ilości samodzielnie administrujących ośrodków. Owe podmioty są odrębne od państwa i do pewnego stopnia niezależne. Decentralizacja uchyla hierarchiczne podporządkowanie charakterystyczne dla struktur administracji państwowej (rządowej) w kontynentalnej Europie. Przeciwnieństwem decentralizacji będzie system scentralizowany, w którym cała sfera aktywności publicznej, cała egzekutywa, należy do państwa i jego organów.

W zdecentralizowanym systemie, jaki występował w Polsce międzywojennej, wykonywanie administracji publicznej należało przede wszystkim do związków publicznoprawnych, głównie samorządów, choć nie tylko – charakter związkowy miały także kasy chorych i związki kas chorych, spółki wodne, spółki drogowe, spółki łowieckie i inne podmioty, które nie miały charakteru *stricto* samorządowego. Swoją rolę w sprawowaniu administracji publicznej miały także samoistne zakła-

¹⁶ S. Kasznica, op. cit., s. 86–87.

¹⁷ A. Dmitrjew, op. cit., s. 103–104.

dy publicznoprawne (np.: uniwersytety i inne szkoły akademickie, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, PKP). Zakłady pozbawione osobowości prawnej wchodziły w skład władz administracyjnych (rządowych lub komunalnych). Przedsiębiorstwa publiczne (państwowe i komunalne) w zasadzie nie mogą być brane pod uwagę w rozważaniach poświęconych decentralizacji, bowiem nie sprawowały administracji publicznej, w tym przede wszystkim nie wykonywały funkcji władczych. Do zdecentralizowanych podmiotów wykonujących administrację publiczną zaliczymy natomiast przedsiębiorstwa o odrębnej osobowości prawa publicznego (np. komunalne kasy oszczędności) oraz koncesjonowane przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (np. koncesje pocztowe, telegraficzne, telefoniczne, radiowe, gazowe, elektryczne, komunikacyjne; przedsiębiorstwem koncesjonowanym był także przedwojenny bank emisyjny – Bank Polski). W skład decentralizacji wchodziły nawet administrujące osoby fizyczne – np. przewodniczący obszarów dworskich, które istniały na obszarze byłego zaboru pruskiego do 1933 r.

Zasada decentralistyczna pociąga za sobą rozliczne ograniczenia. Samodzielność zdecentralizowanych podmiotów nie może być nieograniczona. Nie mogą one przede wszystkim naruszać porządku prawnego, dopuszczać się nadużyć, działać nieudolnie. Powierzenie tym podmiotom kompetencji do samodzielnego realizowania określonych zadań publicznych pociąga za sobą potrzebę stworzenia instytucji kontrolnych i nadzorczych, które zagwarantują, że wszystkie zadania będą rzeczywiście realizowane, a podejmowane przez owe podmioty działania będą się mieścić w granicach obowiązującego prawa. Instytucją taką jest przede wszystkim nadzór państwowy (wykonywany przez organy administracji rządowej)¹⁸.

¹⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; nadto: A. Gill, *Decentralizacja i nadzór*, „Wspólnota” 1999, nr 34.